学术专论

清代河政体制演变论略*

贾国静

[摘要] 河政体制在清代经历了比较完整的兴衰过程，其每一步重要变化均与清王朝的政治生存状态密切相关。清初为稳固政权实现统一计，逐步创设了较为系统完善的河政体制，延至中期，王朝渐呈颓势，河政制度亦弊病迭现，至晚清时期，河政体制之命运则为急剧动荡的政治格局所左右，受咸同战乱之影响，铜瓦厢改道后南河及东河干河机构被裁撤，庚子事变则影响到了河政机构被彻底裁撤的结局。可以看出，急剧动荡的政治局势与缓慢的社会变迁相比更能影响河政制度的命运，反而观之，河政体制的演变亦折射着大清王朝的兴衰存亡。

[关键词] 清代 河政体制 演变 政治生存状态

[中图分类号] K249 [文献标识码] A [文章编号] 1002 - 8587 (2011) - 03 - 0069 - 08

Evolution of the Yellow River Administration System in the Qing Dynasty

Yellow River administration system experienced a complete "life cycle" in the Qing Dynasty and all its major development and change were closely related to the political situation in the Qing court. The government gradually created the Yellow River administration system in the early Qing Dynasty in order to achieve reunification. By the mid-Qing the government was in slowly declining and the Yellow River administration system also repeatedly experienced problems. In late Qing Dynasty, political instability affected the Yellow River administration system and the departments administrating the Nan-he and part of the Dong-he were abolished after the bursting of the dykes at Tongwaxiang due to the chaos caused by war during Xianfeng and Tongzhi reigns. Ultimately, Yellow River administration system was abandoned as a result of the impact of the Boxer Incident. It was clear that political instability influenced the fate of Yellow River administration system more than social change. On the other hand, the evolution of Yellow River administration system also reflected rise and decline of Qing Dynasty.

有清一代，黄河与国家的关系远远超越了公共水利工程这一领域，它在很大程度上成为一条政治之河，其地位之高低与国家的命运休戚相关。为清代所独有的河政体制即是黄河特殊政治地位的体现，它随着清王朝政治生存状态的变化而走过了自己的兴衰历程，以往研究鲜有对此的说明与分析[①]。本文拟对这套体制的演变进行探讨，进而在厘清基本史实的基础上，探究其背后的动力机制。

河政体制的形成及其存在的问题

清初，久历战火的国家满目疮痍，百废待兴，黄河亦是多年失修，水患频仍，不仅漕运受到阻遏，而且国家财赋重地江浙地区正常的生产生活秩序也遭到严重破坏。为了稳固政权实现统一，“有清首重治河”[②]，自顺治始，开始了建置河政体制的步伐。

[收稿日期] 2011 - 02 - 20

[作者简介] 贾国静 (1977—)，女，山东大学历史文化学院讲师; 济南 250100

顺治元年，任命杨方兴为河道总督[③]，“驻扎济宁州，综理黄运两河事务”，然不同的是，此时的河督不再“临时差遣，事毕归朝”，而成为常设职官，专责河务，此为清代河政体制之肇始。康熙亲政以后，殚精竭虑于国家大政，亲笔将“三藩、河务、漕运”六个大字书写于宫中柱上以夙夜廑念，他将河务列为影响国家稳定与发展的首要问题，并逐步构建起了河政体制的基本架构：首先，将河督驻地由山东济宁迁至清江浦。此举为治河名臣靳辅提议，意在能更好地“综理黄运两河事务”[④]，它标志着国家治河重心转移到清江浦上下的南河河段，从而更加凸显了黄河治理的重要性。其次，建设系统的基层治河体系。该举措既有主要针对原有状况进行的调整，如“十五年，裁南旺分司，归济宁道管理，又裁夏镇分司，所有滕、峄二县各闸归东兖道管理，沛县各闸归淮徐道管理”，又包括进一步地将河段细化，设置道、汛等专门负责河务的机构，如“十七年，山东、河南二省特设管河道员，一应督修挑筑办料诸务，均令河道协同催趱”，二十二年，“设江南省睢宁县、安东县管河县丞各一人”[⑤]。再者，还规范了有关制度。如为加强河工经费管理，严格考成保固制度，细化料物管理规条等。可以说，康熙朝初步建立了一套黄河管理体系，较顺治年间迈进了一大步。

雍正继位之后，承袭先帝高度重视治河之意旨，继续加强黄河治理。雍正朝最重要的手笔为将河南、山东段黄河与江苏段分隶。此前，尽管河督统辖全河，但因其驻地距离河南、山东段较远，遂经常将两地河务委与地方巡抚就近兼理，甚至一度抛给巡抚直接负责，遇重大险情时再参与商筹解决。对于这种重江苏段而轻河南、山东段的做法，雍正帝认为不甚妥当，遂于七年将两段分隶，河南、山东段是为东河，江苏段是为南河，分置河督[⑥]。藉此，雍正帝将河南、山东段黄河真正纳入到中央直接统辖的范围之内，河政体制中的上层机构建置基本定型。不仅如此，还仿照江苏段情形，在河南、山东段进行系统地基层治河机构建置。研究者对这一举措批评较多。岑仲勉认为“清代河防无整个规划，此是其重要原因之一”[⑦]；胡昌度则将清中期河政机构极度膨胀归咎于此[⑧]。对于以上批评，笔者并不甚认同，因为就加强黄河治理的实际工作而言，两河分治实属必要，至于分治之弊病，雍正帝早已虑及，“思治河之道，必合全河形势，通行筹划，方可疏导安澜，若分令两人管理，亦有推诿掣肘之处”[⑨]，当时权力统于皇帝一身，对于黄河治理，皇帝亦能够予以适当统筹。

至乾隆时期，河政体制日臻完善，上层建置延续了雍正时的状况，对于下层建置，则继续拓展完善，先后设置了二十多个厅汛，从而将沿河地方更大程度地纳入到黄河管理体系之中。如九年议定，“江南省淮徐、淮扬二道，原系分巡兼管河务，但河工关系紧要，该二省有管辖厅汛之责，嗣后应令其专管河道”[⑩]；二十七年，将江苏沛县定为“沿河之缺，改归部选”，三十四年，“山东巨野县、河南虞城县，改归部选”[⑪]。在河官员的分工更加明确，管理更趋繁密化，如“四十九年奏准，嗣后黄河各工，除道员外，文武员弁将堤工段落，丈明里数，分汛经营，俱令于堤工紧急处，盖房屋住，一切兵夫、土牛、子堰、柳株等项，责成分驻之员，一体兼管”[⑫]；五十四年议准，“江南省淮徐属桃源一厅，所管黄河汛地，周长二百余里，北岸与运河仅隔一堤，尤关紧要，必须两岸分设两厅经营，庶往来便捷，责成益专”[⑬]。

透过河政体制的创设发展过程不难看出，随着国家对黄河治理干预力度一步步增强，逐渐形成了一套较为完备的组织体系。河政体制一旦形成，即成为国家政治体制的重要组成部分，既具备一般政治制度的基本特点，又有其特殊之处，其中非常重要的一点即其兴衰受王朝政治生存状态的影响程度远在其他制度之上。

乾隆中期以后，清王朝渐呈颓势，尽管河政体制仍大致稳定，但其弊病日益暴露。由于黄河淤积愈来愈重，治理难度加大，所以这一时期主要在加强管理与加大治河力度两方面进行努力。一方面继续拓展治河机构，如嘉庆十六年，鉴于“江南淮扬海道，分巡三府州，管理十厅河务，不能兼顾，添设淮海道一缺，驻扎中河，专管桃北、中河、山安、海防及新

设两厅河务”[14]。另一方面则增加治河投入。康熙年间，全河岁修经费不过数十万金；乾隆时，岁修、抢修、另案三者相加，两河尚不过二百万两，可已经“数倍于国初”；嘉庆时期的河费“又大倍于乾隆”，所增之费可以三百万两计之；道光时的河费“浮于嘉庆，远在宗禄、名粮、民欠之上”，增为每年六、七百万两[15]。河工经费支出愈来愈多，在国家财政支出中所占比例遂呈明显上升态势。据夏明方估算，“嘉道年间，清政府每年的国库收入不过四千万两，岁支约三千数百万两，而每年用于黄河（包括东河、南河）的修防经费（岁修与另案两项）平均估计即在七百万两左右，占国家收入的六分之一，岁出的五分之一强”[16]。这犹如一把双刃剑，在加强黄河治理的同时，也导致了河政机构的无限膨胀。数额甚巨的河工经费使河务成为“利益之渊薮”，各色人等趋之若鹜。比如南河机构原定 60 名官员，然而实际却远远超出这个数目，在 120 人左右[17]，河官自行聘任的幕友、亲戚、佣人等外工人数也急剧增加，人浮于事不仅损害了河政体制的行政效率，也为贪冒舞弊现象提供进一步发展的温床。综观河务这一场域，上至河督下到河员几乎无不伺机中饱私囊，从日常修守到另案工程无不弊端重重，据时贤冯桂芬观察，道光时期“两河岁修五百万，实用不过十之一、二，其余皆河督以至兵夫，瓜剖而豆分之”[18]。对此现象，最高统治者虽极力扭转但收效甚微，嘉庆帝感慨河政“大坏已极”[19]，道光帝则哀叹“吏治河工，原无二致”[20]。

南河及东河干河机构的裁撤

自道光后期起，内乱外患频仍，清王朝的统治面临愈来愈严重的威胁。为了自身的存续，清廷疏远了河务等传统要务，河政体制在国家大政中的地位已然下降，甚至于自身的生存亦受到挑战，开始步入逐渐解体的下行道。

咸丰五年六月，黄河在河南兰仪铜瓦厢处决口。当时，国内太平天国起义攻城略地，活跃在安徽北部的捻军亦趁势发展，[21]与此同时，外国侵略势力趁火打劫，于决口后的第二年挑起了第二次鸦片战争，内争外扰几乎将大清王朝逼到了死亡的边缘，清廷忙于保命自是无暇顾及河务。再者，堵筑决口所需甚巨，“多者千余万，少亦数百万”[22]，而据彭泽益统计，从咸丰三年到同治三年的十二年间，银库实银收入不过 232 万两，支出为 229 万两[23]；另统计，咸同时期镇压太平天国起义花去了清政府 170604104 两白银，镇压捻军起义花费了 31730767 两，两者相加达两亿多两，这其中还不包括奏销的缺漏部分和不入奏销的各种开支[24]，由此可以想见清廷财政之捉襟见肘，根本无力筹措堵筑决口所需经费。因此，尽管咸丰帝览毕决口奏报立下批复：“赶紧堵合，设法协济”[25]，但很快又无奈地发布上谕“现因军务未竣，筹饷维艰，兰阳大工，不得不暂议缓堵”[26]。由于清廷迟迟没有堵筑决口，黄水朝东北方向一泻千里，终夺山东大清河入海，苏北河道遂断流，一次普通的黄河决口竟酿成了历史时期的第六次大规模改道[27]。

此次改道无意中成为河政体制解体的事机，拉开了河政体制解体的序幕。因为改道造成原来的南河及东河部分河道干涸，管辖机构暂时闲置，其存在意义自然受到质疑，尽管部分在河官员被临时性地拉向战场，但是清廷在河务方面的财政支出仍然数目不菲。随着战事的进行，清廷财政状况更为恶化。因此，为了尽可能地缩减支出以补充军费，有人建议裁撤南河机构。咸丰十年，呼声日渐高涨。侍郎沈兆霖认为裁撤南河机构不但“可省岁帑数十万金”，而且“归德、徐淮一带”“均可变成沃壤，逐渐播种升科”[28]，“民生既裕，国课自增，似亦一举而兼数善”[29]。工部左侍郎宋晋与湖广道监察御史薛书堂等人也主张“南河大小各员皆可裁撤，以节经费”[30]。尽管这些主张颇为合乎清廷筹集军费的急切需求，但是要变更曾经作为国之大政的“祖宗之法”还需格外慎重。对此，咸丰帝谕令御前大臣、军机大臣会同工部共同筹议，并明示“务须统筹全局，不可畏难，尤不可恐慌怨府。该河督数载经营，所办何事？不过縻吁帑饷，豢此无用之辈而已”[31]。尽管令众人商筹解决办法，但咸丰此言已隐隐透出裁撤之意。经过筹议，以载垣为首的 29 位大臣认为“自河流改道，

旧黄河一带，本无应办之工，官多颓阘，兵皆疲惰。虚费饷需，莫此为甚。所有江南河道总督一缺，着即裁撤”，并制定了具体裁撤方案[32]。其中除河兵为战事所需基本保留外，其他机构及人员均予裁撤[33]。南河机构遂在动荡的政治局势中退出了历史舞台。

南河机构裁撤之后，亦有人主张裁撤东河机构。铜瓦厢改道后，按照原有体制，新河道无所归属，清廷遂将其抛给了“直隶、河南、山东各督抚，饬令地方官吏，疏浚积潦，剀切晓谕绅民等，量力捐资”[34]。此举实属“权宜”之计，然而地方政府的治河实践却不意为东河机构改革指出了“方向”。同治初年，河督黄赞汤调任广东巡抚，东河总督暂由山东巡抚兼理，但因其仍然驻在山东，于东河事务鞭长莫及，所以向有兼理河工职责的河南巡抚不得不经常被委以河务，这又给裁撤东河机构提供了事机。藉此，御史刘其年主张：东河应由河南巡抚就近管理，“其事不至于难举，而其势亦较为甚便，是河督一缺已同冗设，及今未经简放有人，莫若径行裁去”[35]。蒙古亲王僧格林沁在镇压捻军的过程中，曾耳闻目睹东河与新河道的修守情况，他也主张裁撤东河机构，“仅此寥寥数厅，以总督大员督率办理，似属赘设，况南河总督一缺，早经议撤，所有东河总督员缺，亦可一并议裁”，至于东河段所“存二百五十余里”，“巡抚即可就近督饬”[36]。这一主张使得河南巡抚成为焦点，同治帝谕令新上任的河南巡抚张之万“妥议具奏”。从前述南河机构的裁撤来看，清廷极为谨慎，这次却仅令河南巡抚一人考虑，而此时的河务已是“烫手的山芋”，河南巡抚张之万岂能愿意接手？同治帝此举似有借张之万之口否决这一建言之意。

几经思考，张之万提出：东河“南岸所属四厅、北岸所属三厅，河道均已干涸，各厅员一无所事，均可裁撤”[37]，以符节约经费之舆情，至于裁撤整个东河机构，则因“河东河道总督一缺，兼辖两省黄运河工，关系非轻，未敢率议裁撤，俟详加体察，再行奏请，如果可裁，再为奏请裁撤”[38]，这看似为慎重计，实暗含推脱之意。览此奏折，同治帝立下谕旨裁撤东河干河机构及在河官员[39]。至于东河机构没有全行裁撤的原因，同治七年，侍郎胡家玉曾提到“比因发捻未平，内地未靖，饷项未充。又因亲王僧格林沁有裁河督之请，故为此因陋就简之议，以见河督之不可裁耳”[40]。由此可知，当时东河机构没有全行裁撤较为合理，因为除黄河外河督还负有修守运河之责，清廷剿杀捻军亦需东河官兵的协助。东河机构虽然没有全行裁撤，但把干河七厅汛一裁，仅剩下五厅汛，东河河段也由五百多里锐减到二百多里。

透过南河及东河干河部分机构的裁撤过程可以看出，虽然是黄河铜瓦厢决口为河政体制解体拉开了序幕，但它仅仅提供了一个事机，造成河政体制初步解体的主要压力还是来自于清廷面临的生死危局，河政体制的初步解体也从一个侧面折射出了大清王朝的逐渐衰落。

河督与督抚之间的职责推诿

自铜瓦厢改道后，口门以下新河道一直由地方督抚负责，但这非其所愿。尤其是山东一省巡抚，辖区新河道长达九百多里，在缺乏经费与技术指导的情况下，治河实践异常艰难。因此，迨政局稍显稳定，督抚极力主张将河务归由河督负责，但最终未能改变铜瓦厢改道后造成的既成事实。

同治十年秋，黄河在山东郓城侯家林决口。对此另案工程，清廷没有按照以往惯例责令河督堵筑，更没有派钦差大臣前往督办，而是命河督乔松年与山东巡抚丁宝桢一同勘办。此举可谓意味深长，因为这是自铜瓦厢改道以来新河道上的首例另案工程，它的责属直接预示着此后新河道另案工程的责属问题。决口发生之初，未待清廷发布谕旨，山东代理巡抚文彬鉴于辖区百姓灾难深重，立即着手堵筑决口，这给乔松年推诿职责提供了口实。他上奏道“现在文彬已委候补州府薛书堂总司其事，应即由文彬督饬兖、沂、漕道，及薛书堂遴派委员，分投赶办”，“一切工作悉请该署抚督饬办理”[41]。尚在养病的山东巡抚丁宝桢闻之大怒“河臣职司河道，疆臣身任地方，均责无旁贷，松年一概诿之地方，不知用意所在！”尽管如此，丁宝桢深悉“候其的信，以

定行止，恐误要工”，遂于翌年春“亲赴工次，择日开工”[42]。对此，同治帝“嘉其勇于任事”[43]。在此关键时刻，山东巡抚不但没有把河务推出去，反而将另案工程事务也承担了下来，这意味着他将担负起辖区新河道治理的全部任务。然而尽管事实已成，但他终究心犹不甘。

至光绪初年，黄河新河道在使用三十多年之后严重淤垫，这使得本就单薄的两岸堤埝愈显卑矮，漫溢决口事件频频发生，不仅如此，黄河还遭遇了历史时期罕见的大洪水。这一切迫使两岸百姓“或逃山坎，或栖树梢，几于无路求生”[44]，山东巡抚不堪重负。于是，有人提出变更河督的职责范围以舒缓灾患。御史吴寿龄认为：可“饬令河东总督统治全河，总理上下游修防事宜”[45]。山东道监察御史庆祥亦主张：新河道归由河督专门负责，东河因事少可暂由河南巡抚兼理，并强调此举“洵于国计民生，两有裨益”[46]。河督成孚则尽力反驳，其理由有二：一是“若再兼以东河工程，则相去千有余里，工遥境隔，必致兼顾难周，有误机要”；二是“东堤甫经修筑，河势变迁靡常。若遽令移置厅汛，则堤坝之增修，员弁之添设，种种繁费，非另筹巨款不办。值此库项奇绌，恐亦不易取盈”[47]。工部亦从江南财赋之区的安危出发给以驳斥，强调“豫省要工”，“关系江淮全局”，“所称责令河督统治全河”事宜，“应请饬下河东河道总督、山东巡抚会同妥议具奏”[48]。在他们看来，江淮安危乃国家所系，山东一省的利益实不足以相比，因此可以想见，尽管工部表示应令河督与山东巡抚筹商，实则是不赞同。

中法战争爆发后，山东海防顿形紧张，山东巡抚分身乏术，焦头烂额，因此，新河道的职责归属问题再次浮出水面。御史徐致祥建议：将河南段黄河“责河南巡抚暂行兼管，而移河道总督于山东，专督厥事，俾责无旁贷”，但需“特简一公正廉明、干济宏远之重臣，寄以总河巨任，隆其倚畀，假以便宜，并请先命其周历遍视，审度地势，访察舆情，毋避怨言”[49]。工部虽然反对过裁撤河督以及令河督统辖全河的主张，可是山东日趋严重的河患亟待治理，因此，他们奏请“特简大臣，前往山东，躬亲履勘，统筹上下游形势宜如何大加疏导”[50]。在一片呼声中，广西巡抚张曜被派往山东查勘河患[51]。到达山东之后，张曜查勘河道，督导河工，颇有成效，不久即被调任山东巡抚一职，这与最初令其仅暂时署理河务相悖。于是，分身乏术的张曜亦想法设法推掉河务一责。他首先奏请“在省城设立河防总局，委前臬司潘骏文，会同司道，核实经理”[52]。得允准之后，他又主张给“潘骏文赏加京衔，以崇体制”，实际上是将山东河防总局提升到几乎与东河机构一样的级别，此举看似为治河计，实则包藏金蝉脱壳之私心，清廷毫不犹豫地给予了否决[53]。张曜无奈退而求其次，主张“将曹州所属濮州、菏泽起至运河口止河道二百余里，拨归东河总督管理，与从前东河原管之河道里数相等”[54]。对此，工部认为“此段工程，向由巡抚督率地方官兼管，自与从前设有厅汛专员情形不同。今如拨归东河管理，若仍循其旧，呼应既恐不灵。若量为变通更张，殊多窒碍，况工程可分诸河臣，而经费仍筹于本身。是分管之后，该抚仍不能遽卸其肩”，“至于工程究竟有无裨益，臣等尤难臆断。拟请饬下河东河道总督，将此段工程可否拨归管理，毋庸另议。修守章程及防汛经费，并将来工程能否确有把握之处，审慎详筹，通盘计划”[55]。从前述已知，河督极力反对变更其职责范围，因此，将张曜的奏请交给河督筹议看似是慎重其事，实则欲借河督之口否决此事。

对此，河督许振祎上了一份长折。他首先赞扬张曜“终岁勤勉，心力交尽。其规划之密，才智之优，可谓突过前人”，随后又对张曜的治河困境表示理解与同情，指出张曜“此次请将曹州府所属河防，拨归河督管辖一议，或因地段之太长，或虑帑项之难继，劳臣况瘁，亦可想见一斑”，但接着笔锋一转，“以黄河情形而论，守成章则易为力，当倥偬则难见功，目下河防自以山东为极难”，然“地近可即临工，若远道亦必待禀报，不能朝河南而暮山东也。呼应之不灵，更张之窒碍，部臣议之当矣”[56]。览此，清廷发布上谕“河工关系綦要，必须地方大吏就近督办，庶可随时抢护，迅赴事机。所有濮州等处上游河防，

应仍由山东巡抚管理，以免纷更”[57]。历经三十多年之后，新河道由地方巡抚负责已然成为“定章”！张曜大发感慨，“今日抚臣之办河工，实与河臣无异！”[58]一语道出几多无奈。甲午战争期间的情形与此颇为相似，不赘述。

综观这一阶段，尽管河督与山东巡抚围绕河督职责问题进行了长期论争，但是丝毫没有改变铜瓦厢改道以后的既成事实。河督仍负责仅二百多里的河南河段，山东巡抚则不但仍肩负着辖区新河道的日常修守，还无奈地将另工也承担下来。在河督与督抚之间断断续续的职责推诿争斗中，河督似乎取得了胜利，但此举实则削弱了河政体制存在的基础，因为既然治河职责已经较多地由地方督抚负责，河政体制何用？由此已经预示了河政体制最终彻底被裁的命运。

河政体制的彻底解体

甲午战争之后，古老的中华帝国陷入了瓜分豆剖的危局，清王朝大厦将倾。受此影响，河政体制亦经历巨变，曾在论争中胜出的东河河督命运多舛，伏起不定，但最终被裁撤，整个河政体制亦随之彻底瓦解。

光绪二十四年，戊戌维新改良运动几经酝酿终于走向高潮。在诸多改良措施中，裁撤冗员节约经费是其中重要一项。在革故鼎新的气氛中，东河总督被认定为冗员。七月十四日，清廷发布上谕，“现在东河在山东境内者，已隶山东巡抚管辖，只河南河工，由河督专办，今昔情形，确有不同，着将东河总督裁撤，东河总督应办事宜，即归并河南巡抚兼办”[59]。两天之后，又电谕河南巡抚刘树堂，“河南河工，已归并巡抚兼办，刘树堂责无旁贷，着督率道厅各员，将防汛事宜，认真筹办，毋稍疏虞”[60]。为了顺利接手河务，刘树堂拟定了具体的裁撤事宜，并得到了光绪帝的允可[61]。七月二十七日，光绪帝再发上谕敦促裁撤事宜：“东河总督应办事宜，即归并河南巡抚兼办”[62]。短短十几日，接连几道上谕就将延续了二百多年的河督彻底裁撤。

然而百日维新旋起旋灭，各项改革很快被慈禧太后颠覆，河督亦得以“还魂”。百日维新为慈禧等人所不容，在囚禁光绪帝扼杀戊戌变法后不久，慈禧太后命军机大臣与户部商讨东河总督是否应该裁撤的问题。以亲王世铎为首的官员深谙慈禧太后之意，在联名上奏中表示“现在河督缺虽议裁，而沿河文武，俱有修守之责，未便一概裁汰。仅裁去河督一缺，所省俸银养廉等项，实属有限。且河南巡抚身任地方，公事繁重。河督须终岁巡历河干，亲筹修浚，实非巡抚所能兼顾”[63]。从前述已知，河南巡抚刘树堂曾就具体的裁撤事宜上奏光绪帝并得到允可，并非世铎等人所言，“仅裁去河督一缺”。他们显然在有意回避事实。在绞杀改革大局的前提下，任道镕很快回任河督。

光绪二十六年，八国联军侵略中国，大清王朝遭遇空前劫难。在列强迫使清政府签订了赔款金额空前绝后的《辛丑条约》之后，负责谈判的亲王奕劻与李鸿章慨叹“当此财源匮竭，仰屋兴嗟，何从筹此巨款”[64]？庚子事变后，清廷的财政体系全线崩溃。为了偿还赔款，清廷令，“各省通盘覆计，将一切可省之费，极力裁节，至地丁、漕折、盐课、厘金等项，更当剔除中饱，涓滴归公”[65]。这对延续了几百年的漕运制度可谓致命一击，河务亦深受影响。光绪二十七年七月初二日，清廷发布上谕，决定漕粮全行改折，“漕政日久弊生，层层剥蚀。上耗国帑，下朘民生。当此时势艰难，财用匮乏，亟宜力除糜费，核实整顿。着自本年为始，各直省河运、海运，一律改征折色”[66]。对于河务而言，漕粮改折意味着它失去了自铜瓦厢改道以来屡议不废的最后理由，河政体制解体势所必然。

东河总督锡良意识到河政体制已经完全失去了存在意义，认为“风会变迁，自当因时损益，所谓甚者，必改弦而更张之也”，他主动奏请裁撤河督及东河机构并提出了一揽子裁留计划[67]。对此，清廷自是应允，虽然表示要待政务处、户部、兵部筹议后再作决断，但是未待商筹结果出来，就于该年十一月命锡良兼任河南巡抚一职，意在为裁撤河督做好铺垫[68]。翌年正月，各处的筹议结果揭晓，政务处、吏部、兵部及庆亲王奕劻等均赞同锡良的奏请，理由无非是“山东工段之长，险工之多，视豫河尤为繁重，东河既可由抚臣兼管，

豫河似不必专设督臣”[69]，具体裁撤事宜由锡良负责。综观前述争论不难发现，这与此前清廷一再申明的河南段黄河较山东段事务繁多明显抵牾。再者，由锡良全权负责裁撤事宜未免不够慎重，毕竟河政机构曾是国家重要机关，关涉甚多。因此，这只能说明处于风雨飘摇之中的大清王朝，官僚体制的运作已经陷入混乱。对于清廷而言，罔顾其他，关心的仅是裁撤东河机构能够为赔款筹措到多少银两。据锡良奏报“如无异常险工，计每年约可省出银十万两”[70]。时移世易，曾经为国之大政计设立的河政体制竟然为了节省 10 万两白银最终裁撤，何也?

结　语

综而言之，河政体制在清代经历了一个从创置、完善、衰落至最终解体的比较完整的生命过程，在这一过程中，政治局势是促使其发生变动的主要因素。清初，河务之所以被列为重中之重是因为其与国家构建紧密相连。延至清中期，随着王朝的渐趋衰落，河政体制的弊端逐渐显现。至铜瓦厢改道后，急剧动荡的政治局势则促使河政体制走上了解体之路。不难看出，河政体制的兴衰存亡可谓一张晴雨表，它的每一步变化都折射着时局印痕。夏明方在论及晚清河务时认为“近代以来内外交困的社会危机破坏了清前期相对稳定的社会环境，更直接地威胁着清王朝的政治统治。两害相权取其轻，从维护统治者的根本利益出发，‘筹防为先’便成为清政府政治决策过程中压倒一切的最高准则。一代大政——河工，因此失去了昔日的殊荣而退居次要地位”[71]；彭慕兰也认为“经世方略中这种根本性的变化”使得“维持黄运的基本事务变得无关紧要了”[72]。此言甚为精辟，其实河务最初的殊荣是特殊的政治环境所赋予，其变化历程的每一步亦主要是受政治因素的影响。尽管晚清洋务运动兴起后，海运逐渐成为漕粮运输的主要形式，铁路的兴起令水运相形见绌，近代市场的发育也使得南粮北运不合时宜，但是这些因素对河政体制造成的影响无法与急剧动荡的政治局势相比。反而观之，河政体制的兴衰亦从一个侧面折射出清代政治的兴衰，河政体制的最终解体也能映射出清王朝自身的丧钟已经敲响。

---

*本文为国家社科基金项目《清代河政体制研究》的阶段性成果，项目编号：11CZS020；山东大学自主创新基金项目《清代河政体制研究》的阶段性成果，项目编号：2010GN008。

①就笔者目力所及，目前仅有 Chang-Tu Hu，“The Yellow River Administration In The Ching Dynasty”，*The Far Eastern Quarterly* Vol. 14，No. 4，Special Number on Chinese History and Society (Aug.，1955) 一文进行专门研究，但其关注的是清前中期河政体制的创立与发展，且因占有资料有限，对一些问题的认识不够深入。此外，则是为数不多的相关成果，如：王振忠：《河政与清代社会》，《湖北大学学报》，1994 年第 2 期；郑师渠《论道光朝河政》，《历史档案》，1996 年第 2 期；Randalla Dodgen，*Controlling the Dragon: Confucian Engineers and the Yellow River in Late Imperial China*，University of Hawai'i Press，Honolulu，2001。

②赵尔巽等纂《清史河渠志》，卷 1，第 1 页；沈云龙主编《中国水利要籍丛编》第 2 辑，台北文海出版社 1969 年版。

③汪胡桢、吴慰祖编《清代河臣传》，卷 1，第 11 页；沈云龙主编《中国水利要籍丛编》第 2 辑。

④⑨⑩《清会典事例》，卷 901，第 403 页；第 406 页；第 409 页；中华书局 1991 年版。

⑤⑥《清会典事例》，卷 901，第 405 页；第 406-407 页。

⑦岑仲勉《黄河变迁史》，中华书局 2004 年版，第 639 页。

⑧Chang-Tu Hu，“The Yellow River Administration In The Ching Dynasty”.

⑪《清会典事例》，卷 63，第 811 页。

⑫⑬⑭《清会典事例》，卷 902，第 415 页；第 416 页；第 418 页。

⑮魏源《魏源集》，中华书局 1983 年版，第 365-366 页。

⑯夏明方《铜瓦厢改道后清政府对黄河的治理》，《清史研究》1995 年第 4 期。

⑰《清仁宗实录》(四)，卷 255，中华书局 1985 年版，第 451 页。

⑱冯桂芬《汰冗员议》，盛康辑《皇朝经世文续编》，卷 20，第 2115 页，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第 84 辑，台北文海 1971 年版。

⑲《清仁宗实录》(四)，卷 236，第 183 页。

⑳《清宣宗实录》(一)，卷32，第568页。

㉑详见拙文《铜瓦厢改道与捻军兴亡》，《农业考古》2010年第1期。

㉒赵尔巽等撰《清史稿》卷125，食货志6，吉林人民出版社1995年版，总第2541-2546页。

㉓㉔彭泽益《十九世纪后半期的中国财政与经济》，人民出版社1983年版，第77页；第136页。

㉕军机处录副，黄河水文灾情类，蒋启扬折，档案号：3-168-9343-23。

㉖㉘中国水利水电研究院水利史研究室编校《再续行水金鉴·黄河卷》，湖北人民出版社2004年版，第1131页；第1190页。

㉗此说主要基于以下两点：一是在清代黄河决口史上，无论是决口时洪水爆发情况还是口门宽度，铜瓦厢决口都没有多少特别之处，二是决口当年春汛期间，洪水上涨非常迅速，险情迭现，观此，河督呼吁清廷应在军务之外重视一下河务，然没有得到任何回应，待决口发生之后，清廷几乎没有采取堵口措施。

㉙钱作塘《沈文忠公集》卷1，第1-3页，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第51辑，台北文海出版社1969年版。

㉚中国第一历史档案馆藏：军机处录副，薛书堂折，档案号：03-4081-016-275-0067；宋晋折，档案号：03-4081-019-275-0077。

㉛中国第一历史档案馆藏：军机处录副，薛书堂折，档案号：03-4081-016-275-0067。

㉜《清文宗实录》(五)，卷322，第774-775页。

㉝《清会典事例》，卷903，第427页。

㉞《清代起居注册》咸丰朝，第28册，国学文献馆1983年版，第16893-16895页。

㉟中国第一历史档案馆藏：军机处录副，水利河工类，刘其年折，档案号：03-168-9574-61。

㊱中国第一历史档案馆藏：军机处录副，僧格林沁折，档案号：03-4967-026-377-1348。

㊲《清穆宗实录》(二)，卷55，第20页。

㊳中国第一历史档案馆藏：宫中朱批奏折，水利类，张之万奏，档案号：04-01-05-0172-040。

㊴㊵㊽㊿54 59 63 68《再续行水金鉴·黄河卷》，第1272页；第1758页；第1765页；第1922页；第2209页；第2579页；第2589-2590页；第2689页。

㊶中国第一历史档案馆藏：军机处录副，乔松年折，档案号：03-4970-028-378-0786。

㊷《清史河渠志》，沈云龙主编《中国水利要籍丛编》第二辑。

㊸《清穆宗实录》(七)，卷327，第325页。

㊹盛康辑《皇朝经世文续编》卷108，第48-52页。

㊺中国第一历史档案馆藏：军机处录副，水利河工类，吴寿龄折，档案号：03-168-9595-74。

㊻中国第一历史档案馆藏：军机处录副，庆祥折，档案号：03-7076-037-529-1071。

㊼《再续行水金鉴·黄河卷》，第1781页；另引文中之“东河”指山东段黄河，铜瓦厢改道后人们逐渐将河南段黄河称为豫河，山东段称为东河。

㊾朱寿朋编、张静庐校点《光绪朝东华录》，中华书局1959年版，总第2024-2025页。

51《光绪朝东华录》，总第2042-2043页。

52中国第一历史档案馆编《光绪朝朱批奏折》第98辑，中华书局1995年版，第317页。

53《光绪朝朱批奏折》第98辑，第353-354页。

55中国第一历史档案馆藏：宫中朱批奏折，张曜折，档案号：04-01-1-968-5。

56 57《光绪朝朱批奏折》第98辑，第833-834页。

58《光绪朝朱批奏折》第98辑，第813-815页。

60中国第一历史档案馆藏：宫中朱批奏折，内政-职官，任道镕折，档案号：04-01-12-0585-078。

61《光绪朝朱批奏折》第100辑，第126-128页。

62中国第一历史档案馆编《光绪宣统两朝上谕档》(二十四)，广西师范大学出版社1996年版，第331-332页。

64《光绪朝东华录》，总第4678页。

65《谕各省督抚通筹偿款》，沈桐生《光绪政要》(四)，卷27，第15-16页，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第35辑，台北文海出版社1967年版。

66《光绪宣统两朝上谕档》(二十七)，第139页。

67中国第一历史档案馆藏：宫中朱批奏折，水利类，锡良折，档案号：04-01-05-0196-009。

69王延熙、王树敏辑《皇朝道咸同光奏议》，卷35，第14页，沈云龙主编《近代中国史料丛刊》第34辑，台北文海出版社1967年版。

70锡良《锡清弼制军奏稿》第101册，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第11辑，台北文海出版社1974年版。

71夏明方《铜瓦厢改道后清政府对黄河的治理》，《清史研究》，1995年第2期。

72 [美] 彭慕兰著，马俊亚译《腹地的构建：华北内地的国家、社会和经济(1853—1937)》，导言第4页，社会科学文献出版社2005年版。